



THE CANADIAN
BAR ASSOCIATION

L'ASSOCIATION DU
BARREAU CANADIEN

**Projet de loi C-22 : *Loi sur le Comité
des parlementaires sur la sécurité
nationale et le renseignement***

**ASSOCIATION DU BARREAU CANADIEN
SECTIONS DU DROIT DE L'IMMIGRATION, DU DROIT PÉNAL,
DE LA TAXE À LA CONSOMMATION, DES DOUANES ET DU COMMERCE,
DU DROIT MILITAIRE ET DU DROIT DE LA VIE PRIVÉE ET DE L'ACCÈS À L'INFORMATION**

Novembre 2016

AVANT-PROPOS

L'Association du Barreau canadien est une association nationale qui regroupe 36 000 juristes, dont des avocats et avocates, des notaires, des professeurs et professeures de droit et des étudiants et étudiantes en droit dans l'ensemble du Canada. Les principaux objectifs de l'Association comprennent l'amélioration du droit et de l'administration de la justice.

Le présent mémoire a été préparé par les sections du droit de l'immigration, du droit pénal, de la taxe à la consommation, des douanes et du commerce, du droit militaire et du droit de la vie privée et de l'accès à l'information de l'ABC, avec l'aide de la Direction de la législation et de la réforme du droit au bureau de l'ABC. Ce mémoire a été examiné par le Comité de la législation et de la réforme du droit et est approuvé à titre de déclaration publique des sections du droit de l'immigration, du droit pénal, de la taxe à la consommation, des douanes et du commerce, du droit militaire, et du droit de la vie privée et de l'accès à l'information de l'ABC.

TABLE DES MATIÈRES

Projet de loi C-22 : *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*

I.	INTRODUCTION	1
II.	MANDAT	2
III.	COMPOSITION	3
IV.	LIMITES À L'ACCÈS À L'INFORMATION	5
V.	ARTICLE 16.....	7
VI.	POUVOIRS ET RECOURS	8
VII.	PROCESSUS.....	8
VIII.	CONCLUSION	8

Projet de loi C-22 : *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*

I. INTRODUCTION

L'Association du Barreau canadien (ABC) est heureuse d'avoir l'occasion de faire part de ses opinions sur le projet de loi C-22, *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*.

L'ABC appuie la création d'un comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement (Comité parlementaire). Avec d'autres organisations de la société civile et des commissions d'enquête, l'ABC a milité en faveur d'un examen efficace des organismes canadiens de sécurité nationale et de renseignement pendant de nombreuses années¹. Dans notre mémoire de 2015 sur le projet de loi C-51, nous avons déclaré ce qui suit :

Si l'examen du CSARS se limite au SCRS lui-même, certains comportements de l'État autorisés en vertu des nouvelles ordonnances d'aide seront dans les faits non susceptibles d'examen. Comme les commissions Arar et Air India ainsi que d'autres, l'ABC convient qu'un organe d'examen spécialisé doit être créé et doté des ressources et du mandat nécessaires pour *examiner toutes les activités ayant trait à la sécurité nationale*. L'ABC recommande également la création d'un comité parlementaire d'examen ayant accès à des renseignements secrets. L'ABC a fait cette recommandation, malheureusement en vain, lorsque la *Loi antiterroriste* a été déposée pour la première fois en 2001. (italiques ajoutés)

Nous estimons que le mandat d'examen du Comité parlementaire proposé constitue un élément important de ce cadre, dans la mesure où il est coordonné avec d'autres parties d'un cadre efficace d'examen et de surveillance. Certains organismes, comme l'Agence des services frontaliers du Canada (ASFC) tout particulièrement, ne comportent pas d'organes d'examen indépendants consacrés à leur travail quotidien. L'ABC continue de demander l'examen indépendant des activités de tous les organismes de sécurité nationale comme l'ASFC, en plus de la création du Comité parlementaire proposé dans le projet de loi C-22.

¹ Pour consulter certains exemples, voir *Projet de loi C-51, Loi antiterroriste* de 2015 (ABC : Ottawa, 2015) et *Mémoire à propos du projet de loi C-36, Loi antiterroriste* (Ottawa : ABC, 2001).

II. MANDAT

L'ABC appuie un vaste mandat pour le Comité parlementaire, permettant un examen exhaustif de l'infrastructure de sécurité nationale du Canada. Nous sommes toutefois préoccupés au sujet de trois aspects du mandat proposé.

Premièrement, la Loi n'énonce aucune définition de l'expression « sécurité nationale » ni ne fait référence à une autre loi. Il faut présumer que le mandat du Comité englobe toute mention de la sécurité nationale ou de la « sécurité du Canada » que l'on retrouve dans d'autres lois.

Compte tenu de la définition extrêmement large de la « sécurité du Canada » mise en œuvre par le projet de loi C-51 dans la *Loi sur la communication d'information ayant trait à la sécurité du Canada* (LCISC), le mandat du Comité parlementaire pourrait être très large. L'ABC estime qu'un examen exhaustif des dispositions de communication d'information figurant dans la LCISC est essentiel, mais il serait préférable d'harmoniser et de restreindre la définition de l'expression « sécurité nationale », comme l'avait proposé l'ABC pour le projet de loi C-51. Nous avons alors souligné que :

Les activités qui constituent des menaces à la « sécurité du Canada » comprennent les activités qui entravent la « stabilité économique ou financière du Canada ». Les Canadiens ont déjà été témoins d'applications larges de ce genre de formulation, par exemple lors de conflits de travail, de manifestations autochtones ou d'activités de défense de l'environnement. L'exception prévue pour « les activités licites de défense d'une cause, de protestation, de manifestation d'un désaccord ou d'expression artistique » est trop limitée. Il arrive souvent que des protestations ou des activités légitimes de défense d'une cause soient illégales en raison de contraventions à des dispositions réglementaires ou à des règlements municipaux.

Deuxièmement, le projet de loi conférerait aux ministres un contrôle spécial sur les études entreprises par le Comité parlementaire. Le Comité a pour mandat :

- 8.a) d'examiner les cadres législatif, réglementaire, stratégique, financier et administratif de la sécurité nationale et du renseignement;
- b) à moins que le ministre compétent ne détermine que l'examen porterait atteinte à la sécurité nationale, d'examiner les activités des ministères liées à la sécurité nationale ou au renseignement;
- c) d'examiner toute question liée à la sécurité nationale ou au renseignement dont il est saisi par un ministre.

À notre avis, le Comité parlementaire devrait pouvoir établir son propre programme, avec la participation des ministres ou du public à l'appréciation du Comité. Le contrôle ministériel du

mandat, à l'alinéa 8c), est problématique en partie parce qu'il permet aux ministres d'influencer le programme et les priorités du Comité parlementaire. Fait plus important, il semble envisager une portée du mandat non visée par les alinéas 8a) et b), à savoir que le Comité pourrait faire enquête seulement sur renvoi par un ministre.

Nous recommandons la suppression de la partie de l'alinéa 8c) qui se lit comme suit : « dont il est saisi par un ministre ». Le groupe chargé d'examiner ou de superviser les organismes de sécurité nationale canadienne devrait être considéré comme indépendant du gouvernement. Le libellé contesté autorise expressément le gouvernement à exercer une influence sur le Comité.

Nous recommandons aussi que l'objectif du Comité parlementaire soit clairement indiqué dans le contexte du mandat, de manière à ce que les Canadiens et Canadiennes et les milieux du renseignement et de la sécurité nationale comprennent la portée et l'objectif du Comité parlementaire. Compte tenu de la nature nécessairement secrète d'une bonne partie des travaux du Comité parlementaire, une compréhension claire et une déclaration explicite de l'objectif sont essentielles pour gagner la confiance du public et susciter la collaboration du milieu de la sécurité nationale.

III. COMPOSITION

Le paragraphe 4(2) du projet de loi établit ainsi la liste des membres du Comité parlementaire :

(2) Le Comité est composé, au plus, de deux sénateurs et de sept députés, dont au plus quatre des députés sont des membres du parti gouvernemental.

L'ABC est préoccupée par la politisation potentielle et le manque d'indépendance du Comité parlementaire. De la façon dont il est proposé, le Comité serait composé dans la plupart des cas de quatre députés gouvernementaux et d'un ou plusieurs sénateurs nommés par le gouvernement. Dans presque tous les cas, la majorité des membres du Comité seront probablement loyaux au gouvernement ou en feront partie.

Plusieurs dispositions du projet de loi permettent aux ministres de refuser de fournir des renseignements au Comité parlementaire pour diverses raisons, et le Comité n'a aucun recours ni aucune possibilité d'examen dans ces cas. Il pourrait être difficile pour un comité dominé par des membres gouvernementaux d'insister pour la remise de renseignements ou de documents de la part d'un ministre du Cabinet, même s'il est enclin à le faire.

Si le projet de loi fournissait un examen indépendant des activités canadiennes en matière de sécurité, la composition proposée du Comité parlementaire ne permettrait pas cette indépendance puisque des membres du gouvernement examineraient les mesures de leur propre gouvernement. Une telle structure de comité pourrait accorder un rôle significatif dans l'examen des cadres législatif, réglementaire, politique, administratif et financier en matière de sécurité nationale et de renseignement (le mandat à l'alinéa 8a) du projet de loi), mais ce rôle ne réussirait vraisemblablement pas à permettre au Comité de mener à bien les autres parties du mandat proposé aux alinéas 8b) et 8c).

Permettre au premier ministre ou au gouverneur en conseil de nommer le président du comité constitue un autre empiétement inutile sur les travaux et la direction du Comité parlementaire. Nous recommandons que le Comité puisse choisir son propre président.

La durée du mandat des membres du Comité parlementaire soulève également certaines préoccupations, car ceux-ci siègent « au plaisir » du gouverneur en conseil. Permettre à l'organe exécutif de révoquer des membres du Comité à volonté semble fondamentalement contraire à un examen rigoureux des mesures de cet organe. Nous suggérons que les membres soient nommés pour des mandats à durée fixe ou « à titre inamovible », où ils peuvent simplement être révoqués pour un motif valable, mais non pas « à titre amovible ». Si un « motif de révocation » prenait naissance, un autre comité parlementaire devrait effectuer une enquête et formuler des recommandations à la Chambre ou au Sénat. La révocation d'un membre du Comité par le gouverneur en conseil se produirait alors sur adresse au Sénat ou à la Chambre, qui en déciderait à la majorité simple ou à la majorité qualifiée (comme, par exemple, les deux tiers).

La sécurité de l'information ayant trait aux questions de sécurité et de renseignement est prédominante. Le Canada est un importateur net de renseignements. La loi qui constitue un comité traitant de ces questions doit assurer la sécurité de ces renseignements et de cette information. Toutefois, le processus qui oblige les membres d'avoir et de conserver une habilitation de sécurité (alinéa 10a)) soulève également des questions. L'habilitation de sécurité des membres se trouverait sous le contrôle des organismes visés par l'examen, ce qui pourrait conférer à ces organismes le pouvoir d'empêcher concrètement la nomination d'un membre considéré problématique ou de le faire retirer du Comité parlementaire. Maintes affaires portant sur le refus d'habilitation de sécurité ont montré que les tribunaux canadiens s'en remettent généralement aux décisions des délégués du ministre de la Sécurité publique.

Les ministres et les autres membres élus du gouvernement qui ont accès à des renseignements protégés font l'objet d'un contrôle de sécurité effectué par la GRS et le CSARS. Nous recommandons que les membres du Comité soient assujettis au même niveau d'examen et reçoivent une formation appropriée au sujet de la *Politique sur la sécurité du gouvernement* et du traitement des renseignements et des documents sensibles et classifiés.

Nous recommandons également que le projet de loi C-22 comprenne une disposition similaire à l'article 37 de la *Loi sur le SCRS*, exigeant de chaque membre du Comité et chaque personne qu'il engage à respecter toutes les obligations de sécurité applicables à la *Politique sur la sécurité du gouvernement* et à prêter un serment de confidentialité. Ceci pourrait aussi se refléter dans le serment au paragraphe 10b), et l'annexe pourrait prévoir une formulation similaire à celle qu'on retrouve actuellement dans la *Loi sur le SCRS*.

IV. LIMITES À L'ACCÈS À L'INFORMATION

Le projet de loi C-22 imposerait des limites à l'accès à l'information qu'aurait le Comité parlementaire proposé. Hormis les renseignements confidentiels du Cabinet à l'alinéa 14a), il est difficile de comprendre pourquoi les autres limites, prévues aux articles 14 à 16, sont nécessaires. Essentiellement, la question se résume à la confiance envers les membres du comité. Si on ne croit pas que les membres agiront de façon responsable dans l'intérêt national, il n'y a aucune raison valable de constituer un comité. Si on fait confiance aux membres du Comité, il est inutile d'imposer des restrictions superflues qui minent son travail et son rôle ainsi que la confiance des Canadiens et Canadiennes que le Comité parlementaire est en mesure d'entreprendre un examen rigoureux et exhaustif. Ces questions se manifestent au fil des restrictions contenues dans le projet de loi C-22, mais certaines préoccupations sont particulièrement révélatrices.

Les alinéas 14b) et e) imposent respectivement des limites aux renseignements sur les opérations militaires en cours ou aux enquêtes en cours relatives à une affaire « pouvant » mener à des poursuites. Ces restrictions généralisées sont susceptibles de compromettre la capacité du Comité parlementaire d'examiner certaines questions à long terme. Les opérations militaires contre des groupes que le Canada a identifiés comme étant de nature terroriste se poursuivent depuis plusieurs années et ne prendront probablement pas fin avant longtemps. Étant donné cette participation et les différents rôles que les Canadiens et les Canadiennes pourraient jouer (entre autres, dans le cadre des unités combattantes et du soutien des missions alliées, ainsi que le rôle de conseiller militaire ou civil), il est important que le Comité

soit en mesure d'examiner la question de participation du Canada en temps opportun, y compris de procéder à l'analyse des questions militaires ou de poursuites possibles. Une enquête policière sur des événements comme ce qui s'est produit sur la colline parlementaire en octobre 2014 peut se poursuivre pendant des mois ou des années après l'incident. Ces deux exemples seraient pertinents et même fondamentaux pour le mandat du Comité parlementaire, mais il se heurterait à des obstacles importants à un examen complet et rapide de l'approche adoptée par le milieu de la sécurité à l'égard de ces questions.

Les alinéas 14c) et d) visent la question de la confiance à l'égard de la bonne foi des membres du Comité parlementaire. Comme nous l'avons suggéré précédemment, les membres du Comité devraient recevoir une formation concernant la *Politique sur la sécurité du gouvernement* et le traitement de renseignements et de documents sensibles et classifiés. Appliquant des principes de sécurité fondamentale de type « besoin de savoir », le Comité pourrait mettre en œuvre un processus faisant en sorte qu'uniquement les renseignements essentiels pour la réalisation du mandat du Comité soient fournis aux membres. Dans la majorité des cas, aucune information détaillée ne serait nécessaire au sujet des sources, des méthodes, des personnes bénéficiant d'un programme de protection des témoins ou de types similaires de renseignements sensibles. Toutefois, dans les cas où le Comité détermine que ces informations sont pertinentes pour lui permettre d'évaluer les activités de sécurité nationale et de renseignements parmi les ministères et organismes gouvernementaux, les membres devraient être informés des risques possibles de la divulgation, et le Comité pourrait déterminer s'il y a lieu de rechercher les renseignements plus détaillés en question, de pondérer les intérêts opposés en faveur de la non-divulgation – en bonne partie comme ce que font les juges lors de demandes de communication de renseignements similaires en vertu de l'art. 38 de la *Loi sur la preuve au Canada*.

De façon semblable, l'alinéa 14g) et le par. 15(2) pourraient restreindre la capacité du Comité parlementaire d'examiner l'efficacité et la régularité des activités du CANAFE. Encore une fois, le respect général du principe du « besoin de savoir » ne compromettrait pas la pondération délicate en matière de vie privée qui sous-tend ces programmes de collecte de renseignements. D'importantes préoccupations en matière de droit à la vie privée naîtraient de la capacité de tout membre de vérifier les dossiers du CANAFE. Toutefois, dans le contexte d'une enquête sur les activités et pratiques du CANAFE, il pourrait être approprié pour le Comité parlementaire d'entreprendre un examen plus approfondi des dossiers.

Le processus d'obtention d'information soulève également certaines préoccupations, car le Comité parlementaire ne semble pas avoir le pouvoir d'obliger les témoins à comparaître ou la production de documents ou de renseignements. Pour être efficace, le Comité devrait avoir le pouvoir de contraindre les témoins et d'ordonner la production de documents ou de renseignements.

Le paragraphe 15(3) prescrit que les renseignements soient communiqués « en temps opportun », mais ne définit pas ce qu'est le « temps opportun ». La Loi devrait établir un échéancier précis, assorti de recours ou de conséquences en cas de défaut d'obtempérer.

V. ARTICLE 16

Nous avons formulé des suggestions et exprimé des préoccupations au sujet de divers aspects du projet de loi, mais ces suggestions et préoccupations ne se comparent même pas aux préoccupations relatives à l'article 16 du projet de loi. Cet article confère aux ministres et ministères le vaste pouvoir discrétionnaire de refuser de fournir des renseignements pour de vagues motifs de « sécurité nationale » et à la lumière de la définition élargie de l'expression « renseignements opérationnels spéciaux » énoncée à la *Loi sur la protection de l'information*. Permettre aux organismes examinés de refuser de façon sélective de divulguer des renseignements au Comité compromettrait le travail du Comité ainsi que la confiance des Canadiens et Canadiennes à l'égard du processus d'examen.

En termes simples, l'article 16 dépouillerait de tout effet le projet de loi et empêcherait le Comité parlementaire de réaliser son objectif. Elle créerait une vaste disposition « échappatoire », en grande partie sans norme, permettant aux ministres de s'exonérer eux-mêmes du régime de divulgation du Comité. Le raisonnement derrière une telle exemption est difficile à cerner. Les exemptions semblent illogiques et inutiles, car les députés que le ministre voudrait priver des renseignements en cause auraient reçu une habilitation de sécurité exactement à cette fin, leur permettant d'examiner justement ce genre de renseignements sensibles et « secrets ». D'ailleurs, les membres du Comité auraient la même habilitation que le ministre lui-même.

L'article 16 compromettrait la capacité du Comité parlementaire de réaliser son mandat pour certains dossiers. Il rendrait flou un mécanisme qu'on a décrit aux Canadiens et Canadiennes comme rehaussant la transparence et la responsabilité du gouvernement en matière de sécurité nationale. Bien que les Canadiens et Canadiennes ne peuvent pas connaître les

renseignements qui, selon leur gouvernement, doivent être conservés secrets, leurs représentants élus, dûment formés et ayant fait l'objet des vérifications de sécurité appropriées, devraient pouvoir les connaître en leur nom. L'Association du Barreau canadien s'oppose à l'adoption du projet de loi C-22 s'il contient l'article 16 et recommande la suppression de cet article.

VI. POUVOIRS ET RECOURS

L'ABC appuie l'exigence de rapports publics annuels de la part du Comité parlementaire. Le vaste pouvoir discrétionnaire, prévu par le par. 21(5), d'exiger un rapport révisé est préoccupant à deux niveaux. La capacité unilatérale d'exiger un rapport révisé pourrait miner la confiance à l'égard des mécanismes d'examen et de la fiabilité des rapports du Comité. Il existe aussi la possibilité de longs délais si plusieurs révisions d'un rapport sont demandées.

L'article 23 semble encourager et renforcer l'approche en silo qu'un Comité parlementaire est censé éviter. Il devrait y avoir un processus permettant la transmission de renseignements pertinents non autrement accessibles aux organismes de surveillance qui les aiderait dans leur mandat.

VII. PROCESSUS

La capacité du gouverneur en conseil, de prendre des règlements [art. 33] touchant considérablement le travail du Comité parlementaire constitue une autre source de préoccupations. L'organe exécutif, qui fait l'objet de l'examen du Comité, ne devrait pas pouvoir restreindre le travail du Comité sans s'adresser au Parlement.

On n'indique pas les raisons pour lesquelles une révision du Comité parlementaire est prescrite dans cinq ans ni les conséquences de l'absence de révision.

VIII. CONCLUSION

L'ABC a demandé la surveillance parlementaire des organismes de sécurité nationale, et il semble que tel soit l'objectif du projet de loi C-22, *Loi sur le Comité des parlementaires sur la sécurité nationale et le renseignement*. Si on y apporte les importantes modifications que nous avons recommandées, nous appuierons l'adoption du projet de loi.